

東洋大学学術情報リポジトリ Toyo University Repository for Academic Resources

< 報告 > 4 戦後日本の地域産業振興-中央の政策コントロールと立上る地方-

著者	佐藤 俊一
著者別名	SATO Shunichi
雑誌名	アジア文化研究所研究年報
巻	44
ページ	54(231)-60(225)
発行年	2009
URL	http://id.nii.ac.jp/1060/00009299/

〔報告〕

4 戦後日本の地域産業振興 ——中央の政策コントロールと立上る地方——

佐藤 俊一（東洋大学法学部教授）

はじめに

今日から30年程前の1970年代までは、国民の<一億総中流化>と言われていたのだが、現在では個人所得において年収1000万円以上とワーキングプアが増大することにより総中流化は両極分解してしまった。また、県民所得にみる地域格差も年々拡大している。2005年時点での第1位は、全国の15%を占め、1人当たり477.8万円の東京都で、最下位は東京都の47%にすぎない沖縄県の202.1万円である。

このような格差の拡大に陥った我が国は、かつてG. ミュールダールが指摘したスパイラル、すなわち富める者は益々富み、貧しき者は益々貧するという悪循環にはまり込んだのかもしれない。それを認知するかのように、自公連立政権は2008年、地域再生法なるものを制定した。しかし、戦後の数々の失敗からして、もはや国の政策に救済を求めるべきではない。地方は自らの手で再生を図るべきである。

そこで本稿は、まず戦後日本の地域産業振興に対する国の節々の政策展開を政策コントロールという視座から省みて、その問題点と限界を明らかにしたい。次に、それぞれの地方が自前で地域再生に取り組む必要があるとしても、それはどのような方向を取るべきかについて論じたい。

1. 地域産業振興に対する国の政策コントロール

地域産業振興に対する国の政策コントロールには幾つかのタイプがある。例えば、地方の選択や決定を経由しない国直轄型や地方に政策実施を法的に義務づける義務型、あるいは地方に一定の選択・決定権を与えつつ特別の配慮を施して政策実現を図る誘導型などである。ここでは、諫早湾の干拓事業や八ツ場ダム建設のような国直轄型以外で全国展開をみた地域産業振興政策を対象にするが、いずれにしろ政策コントロールには、また目的と手段のレベルがある。前者は、政策の理念、目的や対象（施設、地区など）の選択と決定という包括的枠組みレベルのコントロールであり、後者は、政策目的を実現するための組織や権限、資金——特に許認可や税財政への特例的な優遇措置——等の個別的手法レベルでのコントロールである。後者は今日まで殆ど変化してこなかったが、前者レベルの政策コントロール（中央・地方関係）は徐々に分権化へと変化してきた。そこで、まず政策コントロール・レベルにおける分権化への道程とその結果をたどってみよう。

1) 特定地域総合開発計画

1950年の国土総合開発法に基づく特定地域総合開発計画は、国による戦後初の地域産業振興政策である。これは、国が総合開発の基本方針を策定し、かつ開発候補地の中から特定地域の指定を行い、指定を受けた特定地域の都道府県

が国の〈指示〉のもとに総合開発計画を策定する。そして、それを国土総合開発審議会の審議を経て閣議決定するとともに、関係省庁が事業費を措置するものであった。だから、国直轄型に近く、その政策コントロールはきわめて中央集権的なものであった。

また、この特定地域総合開発計画は、アメリカの TVA 方式によって地域開発を行おうとしたものであったので、国は当初、指定地を1～2カ所に絞る予定であった。ところが、産業復興を望む地方の政治ガラミの強い要望もあって、最終的には19地域が指定された。この指定パターンは、これ以降にも繰り返されることになった。そして、総合開発とはいっても、実際には荒廃した戦後経済の復興のための電源開発が優先され、周知のように沢山のダム湖に沈む村や、ダムは建設されたが地元の村では依然ランブ生活という悲喜劇を生み出した。

2) 新産業都市建設促進法（新産都法）と工業整備特別地域整備促進法（工特法）

次は、1961年の第1次全国総合開発計画案（閣議決定は1962年）のもとで拠点開発方式により地域工業開発の促進を図ろうとした1962年の新産都法である。拠点開発方式を取ることにしたことから、当然、拠点区域の指定が必要となる。そのため、同法は、国による拠点区域の逆指定権を留保しつつ、地方の側にも指定の申請という形で明確な発意権を認めた。すなわち、知事が関係市町村長との協議のもと国に区域指定の申請を行うことができるようにしたのである。このことが、既に1955年頃から突入していた——1956年の『経済白書』は「もはや戦後ではない」と宣した——高度経済成長による格差拡大に悩んでいた地方をして、豊かさを求めるバスに乗り遅れるなという政治ガラミの区域指定をめぐる〈史上最大の陳情合戦〉をもたらしたのである。

さて、地方の申請を受けた国は、区域指定を行うと同時に、建設基本方針（区域の性格づけや開発すべき業種などを明記）を策定し、指定

された区域はその建設基本方針の〈指示〉に基づき知事の下で建設協議会の意見を聞いて建設基本計画を策定する。このように基本方針は中央で、開発計画は地方が策定するという中央・地方の〈分有化〉の制度化が図られた。しかし、その分だけ国の責任が不明確化することになった。

国は当初、6～7カ所の区域を指定する予定であったが、地方からのすさまじい政治圧力により倍の13カ所に指定区域が拡大した。しかしながら、それでも指定からもれた地方の不満が納まらず、国はそれをかわすため1964年に工特法を制定した。その包括的枠組みレベルでの政策コントロールは、新産都法のそれと同様であった。

いずれにせよ、新産都・工特法の政策目標であった〈国民所得倍増〉そして〈西欧に追いつけ追い越せ〉路線は、全国の道府県並びに3300の市町村を工業開発・工場誘致に狂奔させた。それは、地域外部資本に依存しようとするものであったがゆえに、有利な立地条件から工業開発・工場誘致にそれなりに成功した太平洋ベルト地帯地域と、それ以外の沢山の失敗地域を生み出したのは当然であった。しかし、この工業開発路線は、総体としては高度経済成長の持続的な展開を促し、地域間すなわち水平的な所得格差を縮小し、〈一億総中流化〉をもたらした。とはいえ、そうした明るい側面のみならず、暗い側面も伴っていた。すなわち、公害・都市問題の爆発であり、地場産業や伝統産業の軽視・無視である。本来ならば、これを詳述する必要があるのだが、時間（紙幅）の関係から、この一言にとどめざるをえない。

3) いわゆるテクノポリス法とリゾート法

1973年の第1次石油危機によって高度経済成長は終わりをつけた。そして、工業化も新産都・工特法が目指した基礎生産素材という〈重厚長大〉産業から IC チップに象徴される〈軽薄短小〉産業への構造転換が求められ、輸出依存の景気回復が図られた。このことは、1980年

代に入ると地方の中小都市を巻き込んだ新（第2次）過疎化を生み出すとともに、経済の＜国際化＞＜金融化＞＜情報化＞が加わり、東京一極集中化、世界都市化をもたらした。こうした国土の編極化に多くの地方が喘ぐことになった。そして、地域の活性化や産業振興に2つの流れを生み出した。

1つは、自主的に地域資源を利活用する内発的な＜まち・むらづくり＞＜まち・むらおこし＞の流れである。例えば、大分県の一村一品運動や、荒廃した掘割を蘇らせて新たな観光化を図った北原白秋の郷・福岡県柳川市、別荘開発から天神崎の自然を守りぬいた南方熊楠の郷・和歌山県田辺市などである。もう1つは、従来の国の政策に期待し、それに依存しようとする流れである。その政策の典型が、新産都・工特法の＜夢よう一度＞を狙った1983年のいわゆるテクノポリス法（高度技術工業集積地域開発法）とリゾート列島化をもたらした1987年のリゾート法（総合保養地域整備法）であった。

多くの自治体は、後者の流れに身をよせ期待をかけた。それは、新過疎化に悩まされることになっていたことだけでなく、テクノポリス法とリゾート法が政策コントロールの包括的枠組みレベルでは新産都・工特法よりも更に分権化を図ったことにも起因していた。すなわち、両法とも法定の開発条件を満たせば政策的発意を可能とし、発意権の完全分権化を図るとともに、国が基本方針を策定し、都道府県がそれを受けて関係市町村と協議し、開発計画を策定するという中央・地方の＜分有化＞においても、新産都・工特法の基本方針は＜指示＞であったのに対し、テクノポリス・リゾート法の基本方針は国の拘束力が弱い＜指針＞に、言い換えれば地方の裁量権の拡大を図ったのである。また、開発計画の実施における規制や税財政に対する国の特例措置（政策コントロールの個別的手法レベル）は、新産都・工特法を基本的に踏襲しつつ、当時の行政改革における民活路線を

推進するために第3セクターの活用が奨励された。

しかしながら、多くの自治体の期待は裏切られた。テクノポリスは、先発が26地域、後発が6地域、合計32地域（25道県）が承認された。しかし、そのほとんどは、地域経済の振興と先端産業の受け皿づくりを掲げながらも、実際には後者へ力点が置かれ、しかも企業誘致にはソフトよりもハード重視のインフラ整備が行われた。その結果、多くが従来のような単なる工業団地の建設に終り、中にはぺんぺん草に覆われた団地も生じた。また、リゾート開発は、すべての都道府県が開発に乗り出し——国土面積の約20%を占めるに至った——ものの、その＜内陸型＞はホテル（別荘）、ゴルフ場、スキー場、＜臨海型＞はホテル（別荘）、ゴルフ場、マリナという金太郎飴（三種の神器）の開発であった。したがって、リゾート列島というブームが去ったあとに残されたものは、宮崎県のシーガイアのように自治体も出資した数多くの第3セクターの破綻、それによる自治体の財政負担増や自然環境の破壊などであった。

2. 政策コントロールぎりぎりの構造改革特別区域法（特区法）と地域再生法

1990年にはバブル経済がはじけ、地方は益々疲弊することになり、もはや放置できないような状態になった。そこで、特区法とまさに地域再生法が制定されることになったが、その政策コントロールはもはや国による地方のコントロールぎりぎりのものになっているといえる。

1) 近年における地方疲弊の要因

1990年にはバブル経済がはじけ、以後、地方の疲弊が急速に進行することになったとしたが、それには大きく3つの要因をあげることができる。

第1に、1980年代に生じた自主的で内発的な＜まち・むらづくり＞＜まち・むらおこし＞に乗り出した地域は未だ一部にすぎず、多くの自治体はテクノポリス建設やリゾート開発に期待

を寄せ、バブル経済に酔い危機感が希薄であった。そこにテクノポリスやリゾート開発の破綻、バブルの崩壊が訪れる中、急激に少子高齢化が進行したことである。

第2は、1995年から地方分権推進委員会が取組んできた世紀末の分権改革である。それは、確かに機関委任事務制度の廃止と必置規制の緩和を行い、自治体の自己決定権（団体自治）を拡大した。しかし、実際には自治体の事務事業に対する個別法令による規制が依然として強く、自主的な政策・施策展開が困難である。そこで第2次分権改革に着手されることになったが、それが遅々として進展しない中、全国の市町村が＜平成の大合併＞への対応に時間とエネルギーがとられ、地域づくりに精を出す余裕を失ってしまったことである。

第3は、2000年に登場した小泉内閣の市場原理主義による聖域なき構造改革と都市重視戦略は、セーフティネットなき弱者切り捨てや公共事業予算の大幅な縮減——ピーク時の1998年における公共事業関係予算は、当初と補正予算を合せて約15兆円であったが、2007年には約7兆円と半減してしまった——をもたらした。それに加え、2004年から2006年にかけての＜三位一体＞改革は、実際には国から地方への財源移譲の大幅な縮減（国庫補助負担金が1.7兆円、地方交付税は5.1兆円、合計で約7兆円弱減）をもたらした、地方の財政窮迫を一層深刻化させたことである。

こうして1980年代にはまだあった地方の＜元気＞は失せ、地方は抜き差しならない疲弊に陥った。地域再生法という法律名称は、まさにそのことを認めているといえよう。

2) 特区法と地域再生法の特徴

2002年制定の特区法と2008年制定の地域再生法は、基本的に同一の制度枠組みを取っている。そうした両法による政策コントロールの包括的枠組みレベルの特徴は、大きく以下の4点を上げることができる。

第1に、発意権を一切地方に委ねながら、従

来のような区域の認定申請主体としての自治体の他に提案主体なるものを新たに設け、それを自治体のみならず民間の企業や各種団体、個人にまで拡大したり、共同提案方式も取り入れたことである。

第2に、これまでは承認や認定の申請窓口は基本的に関係の所管省庁であったが、特区法と地域再生法はそれを内閣の補佐機関である内閣官房にするとともに、提案の受付窓口も内閣官房にしてできるだけ提案の実現を図るため内閣官房に関係所管省庁との協議・調整（検討、再・再々検討の要請）を行わせることにしたことである。

第3は、自治体が作成した特区計画ないしは再生計画の認定基準が、（1）意義・目的や施策方針などについて国が策定した基本方針に適合するものであること、（2）期待される経済社会的効果が具体的かつ合理的に説明されていること、あるいは再生目標達成の事業が具体的に記載されていること、（3）円滑かつ確実な実施が見込まれるもの、というきわめて緩やかな基準になったことである。言い換えれば、包括的な枠組みレベルでの政策コントロールとしては、ぎりぎりの地点にまで来ていることである。

第4は、特区の効果等を評価するため、特区法は外部の第三者による評価制度の導入を図ったこと、また地域再生法は各省庁による行政評価のもと第三者の意見を聞いて評価を行うとしたことである。

しかしながら、個別的手法レベルの政策コントロールは、特区法と地域再生法とでは全く異なる。すなわち、特区法はあくまで規制に対する特例措置を図るものであるため、税財政的な特例措置を一切盛り込んでいない。これに対して地域再生法の特例措置は、税財政的措置に絞られている。そのメインの1つは、道路整備と污水处理施設と港湾整備という三種類の再生交付金を内閣府に一括計上し、5年分まとめて認定するものである。もう1つは、補助金対象施

設の転用につき、例えば廃校を社会福祉施設に、公民館を文化会館に、漁村センターを農産物展示販売施設へ転用するに当たっての補助金支給については、内閣府が文科省や農水省と調整・同意を図るというものである。

3) 特区法と地域再生法の意義と限界

特区については、2002年の第1次提案から2005年の第7次提案まで2006件強の提案があり、うち特区として認定されたものは150件である。また、2005年に始まった地域再生計画の第1次申請数は454件で、うち認定が374件で、その全てが再生交付金の申請を含む計画である。

そうした中、特区制度に関するアンケート調査によると、次のような意義が指摘されている。(1) 幅広い様々な活動主体が内閣官房を通じて規制改革に関する要望を国に直接提案できるようになった。(2) 自治体にとっては分権化を更に推進する手段になった。(3) 自治体職員の政策立案能力の向上や意識改革を促すことにもなった、などである。

しかしながら、他方、次のような問題点も指摘されている。(1) 当初は活発な提案が見られたが、近々では急速に提案数が低迷し、認定される特区も＜後追い＞のものが増加するという制度の行き詰まりがみえること。(2) 内閣官房が提案について関係所管省庁との協議・調整を補完してくれてはいるが、それでも所管省庁の理解・承認等を得ることが大変であること。(3) 本来、規制に該当しない自治事務に対する通達・通知も規制に該当するとして運用されていること、などである。

これらをもう少し一般化して、特区法と地域再生法の限界を指摘しておこう。その第1は、包括的枠組みレベルでの政策コントロールが弱まるほど、特に基本方針と計画策定の中央・地方の＜分有化＞方式における国の方針の拘束力が弱まるほど国の責任が不明瞭になることである。実際、特区法では国の責任について一言も触れられていないのである。このことは、国が

地方に対して画一的に政策コントロールする意義は何なのかの問題になる。第2は、特区制の問題点で指摘されているように、依然として個別の関係所管省庁の壁が厚いことである。言い換えれば、省庁（官僚）の地方に対する＜見下し＞対応が強く、省庁間の連携等は絵に描いた餅であることだ。第3は、依然、個別的手法レベルでの実質的コントロールがなされていることである。

この第3の問題点は、地域再生法では次のようになって現れる。地域再生基本方針は、地域再生を支援するための規準としてご立派な5原則——＜補完性＞＜自立＞＜共生＞＜総合性＞＜透明性＞——を冒頭に掲げる。しかし、個別的手法レベルでの政策コントロールの基軸は、前述したように従来と変わらない税財政的な特例措置である。そのため、再生計画は、結局、地域再生基盤強化交付金による污水处理施設と道路・港湾施設の整備に終わっているのである。これがどうして地域の再生・自立につながるのだろうか。

3. 立上る地方と今後の方向性

既にいくつかの地方では、自前で地域の活性化や産業振興を図ることに立上っている。しかし、その流れの拡大に立ちはだかるのが＜平成の大合併＞である。そこで最後に、その壁を乗り越えて、自前で地域づくりをするにはどのような方向が求められるかなどについて言及しておこう。

1) 立上る地方と＜平成の大合併＞

地方の疲弊化は、逆に国の政策に依存せずに自主的で地域資源を活用する内発的な地域の活性化や産業振興への志向性を強めているといえる。

例えば、規格品外のゆずを通販用の商品化に成功した高知県馬路村、蔵づくりの町並みを活用した愛媛県内子町、棚田の復活を図った千葉県鴨川市、商店街を昭和レトロ調に変えた大分

県豊後高田市、柿の葉、もみじ、南天などを日本料理の妻物販売に成功した徳島県上勝町、隠岐牛を中心に島ごとのブランド化を図った島根県の離島・海士町、あるいは国内市場のみならず海外市場を開拓した北海道帯広市（台湾に薬膳料理品の長い輸出）や千葉県匝瑳市（植木を中国に輸出）、などなどである。

しかし、こうした自主的な活動を拡大する前には大きな壁が築かれてしまった。それは、この国の形を変えた＜平成の大合併＞である。2006年度で一段落した大合併は、合併前に3200強あった市町村を1700台にまで減少させた。しかも5自治体以上の＜大型合併＞は、合併件数の約20%にのぼり、新潟県の新潟市や長岡市、上越市のように10自治体以上の＜超大型合併＞もみられる。そうした中、＜限界集落＞などという状況が生じている現在、＜平成の大合併＞は＜昭和の大合併＞と同様に、間違いなく合併周辺部の衰退をまねくであろうし、既にその悲鳴の声が上がっているのである。

そこで私は、今後は合併に義務づけられた新市町村建設計画による地域づくりではなく、合併前の旧町村単位ぐらいでの＜地域総ぐるみ＞＜地域総がかり＞による活性化や産業振興に取り組む必要があると考える。それは、単に雇用や生活の場を確保するためだけではなく、住民自治を確立し定着させるためである。というのも、世紀末の地方分権改革以来、国から地方へ、都道府県から市町村へ事務権限の移譲が叫ばれ、それはそれなりに実現されてきた。しかし、それは＜団体自治＞を拡充したものの、決して＜住民自治＞を拡充するものではなかった。だから、そこで自分達の雇用や生活の場を旧町村単位ぐらいの＜地域総ぐるみ＞＜地域総がかり＞で創り上げることこそ、住民の＜行政参加＞とか＜行政との協働＞にまさる＜住民自治＞の発露だと思う。そして、そうした地域づくりを通じて＜住民自治＞を確立・定着させることにより、合併後の大規模化した基礎的自治体＝市町村をゆっくり時間をかけて、＜連合的＞あ

るいは＜連邦制的＞自治体に変質させるべきだと考える。これが、今後の方向性である。

2) 道州制と地域の活性化や産業振興

最後に、道州制について一言触れておきたい。2006年には第28次地方制度調査会が道州制に関する答申を出し、2008年には政府の道州制ビジョン懇談会が中間報告を、また自民党の道州制推進本部が第3次中間報告を出した（2009年夏の総選挙では、自民党は再び道州制の導入をマニフェストに掲げた）。さらに、日本経団連等の各種団体や評論家などによる道州制論もかまびすしい。しかし、道州制の内容に至っては、まさに＜呉越道州＞状況にあるといっている。

そうした中で、私が危惧するのは、道州制こそが疲弊した地方の活性化にとってのあたかも切り札であるかのような主張がみられることである。しかし、例え想定する道州制が自治体型であったとしても、その導入は旧都道府県を道州の地方事務所化しつつ、中央の霞が関を道州各ブロックに分散化する恐れが十分あると思う。そうすれば、地域の活性化や産業振興をめぐって戦後展開されてきた政策コントロール、すなわち中央・地方関係が道州各ブロックに転化しかねないであろう。いや、転化するであろう。というのは、次に述べる新たな＜道州——市町村＞という制度的な二層制は、確実に官僚制化を更に進行させるであろうからだ。

そもそも、＜平成の大合併＞の狙いの1つは、道州制の導入を促進することにあるとされてきた。そこで道州制が導入された場合には、地方自治体の制度は現在の＜都道府県——市町村＞という二層制に代り、＜道州（旧都道府県はその地方事務所化する）——市町村＞という二層制になる。しかし、この新たな大規模化した市町村の下には、（1）＜平成の大合併＞以前の＜昭和の大合併＞で形成された旧市町村、（2）＜明治の大合併＞で形成された行政村、（3）＜明治の大合併＞以前の部落・区＝（大字・小字）、という非制度的な三層が潜んでい

るのである。だから、上述したように今後の地域づくりは、新たな市町村の下に潜む非制度的なコミュニティ——筆者は＜昭和の大合併＞で形成された市町村を＜新層コミュニティ＞、＜明治の大合併＞で形成された行政村とそれ以前の部落・区を＜古層コミュニティ＞と名づける——をベースにしなければ、必ずや官制的な開発・振興政策や施策になりかねないことに注意しなければならないのである。

＜参考文献＞（論脈順）

- G. ミュールダール，小原敬士訳『経済理論と低開発』東洋経済新報社，1959年。
- 日高昭夫「戦後の地域産業振興とリゾート法」，今村都南雄編『リゾート法と地域振興』ぎょうせい，1992年。
- 佐藤竺『日本の地域開発』未来社，1965年。
- 佐藤俊一『戦後日本の地域政治』敬文堂，1997年。
- 宮本憲一『地域開発はこれでよいか』岩波新書，1973年。
- 田中利彦『テクノポリスと地域経済』晃洋書房，1996年。
- 佐藤誠『リゾート列島』岩波新書，1990年。
- 田村明『まちづくりの実践』岩波新書，1999年。
- 本間義人『地域再生の条件』岩波新書，2007年。
- 西尾勝監修『検証構造改革特区』ぎょうせい，2007年。
- 佐藤俊一「地方分権化と地域社会の個性化・自立化」，比嘉佑典編著『地域の再生と観光文化』ゆい出版，2008年。
- 佐藤俊一『日本広域行政の研究』成文堂，2006年。